COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y LEGISLACIÓN

(Sesión celebrada el día 31 de octubre de 2017).

SEÑORA PRESIDENTA.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Son las 14:35).

Hoy vamos a recibir a la Asociación de Fiscales del Uruguay a propósito de la consideración del proyecto de ley del estatuto de funcionarios fiscales. Mi idea es que después de su comparecencia podamos ver algunos informes sobre otros proyectos que se están tratando.

La señora senadora Payssé preguntó acerca de la subcomisión que estudia el tema de los contratos de seguros y, en ese sentido, espero que puedan brindarnos algún informe.

También se había instalado una subcomisión para el derecho internacional privado, que supongo no comenzará a funcionar hasta que termine su trabajo la primera subcomisión mencionada.

Asimismo, tenemos que tratar el proyecto del matrimonio civil y los escribanos, que no sé si todavía ha sido acordado en el Frente Amplio como para adoptar una posición al respecto.

Mi pregunta es si, más allá de esos informes, estamos en condiciones de empezar a votar el estatuto de funcionarios no fiscales o si se prefiere aplazar esa votación hasta la próxima sesión.

SEÑORA AYALA.- Quiero dejar constancia de que con el señor senador Martínez Huelmo nos vamos a tener que retirar en 30 o 40 minutos.

SEÑOR CAMY.- Precisamente, iba a sugerir que comencemos a votar el proyecto en la próxima sesión, porque en función de lo que ha dicho la señora senadora Ayala entiendo que sería más conveniente que estuvieran presentes todos los integrantes de la comisión.

SEÑOR BORDABERRY.- Aclaro que yo también tengo que retirarme en una hora.

Con respecto a la subcomisión que trata el proyecto de contratos de seguros, pienso que el señor senador Martínez Huelmo podrá darnos un informe. De todos modos, por mi parte, puedo decir que se está trabajando muy bien en ese ámbito. Hoy recibimos a la Asociación de Gestores de Seguros, que hizo algunos aportes. Hemos avanzado en muchos artículos y creo que para fines de noviembre esa subcomisión tendrá su trabajo terminado.

Con respecto a la subcomisión de derecho internacional privado, puedo decir que se ha reunido y que el señor senador Michelini nos ha entregado algunas modificaciones que propone para el articulado. Ya las hemos estudiado y para la próxima sesión pensamos tener una respuesta.

Con relación al tratamiento del matrimonio civil realizado por escribanos, estamos esperando una respuesta política.

SEÑORA PRESIDENTA.- Entonces, si los señores senadores están de acuerdo, recibimos a la Asociación de Fiscales del Uruguay y la semana que viene comenzamos con la consideración de este tema respecto del cual la Secretaría nos entregó un comparativo entre el proyecto de ley del Poder Ejecutivo y las modificaciones de la fiscalía. Con eso y las opiniones que recabemos en el día de hoy, podemos empezar su tratamiento. Además, solicitamos a la bancada del Frente Amplio que tome posición sobre el tema del matrimonio civil notarial para la próxima sesión.

(Ingresan a sala los representantes de la Asociación de Fiscales del Uruguay).

–La Comisión de Constitución y Legislación tiene el gusto de recibir al doctor Gustavo Zubía, vicepresidente de la Asociación de Fiscales del Uruguay, que vino acompañado por la doctora Serrana Fernández y el doctor Raúl Iglesias para considerar el proyecto de ley sobre el estatuto de funcionarios no fiscales. Al respecto, tenemos el proyecto de ley que nos remitió el Poder Ejecutivo, las modificaciones introducidas por la fiscalía y ahora escucharemos su opinión.

SEÑOR ZUBÍA.- Voy a hablar solamente un minuto para luego cederle el uso de la palabra a mis compañeros que son los que van a hacer una exposición más técnica.

Pedimos disculpas por no haber podido concurrir la semana pasada, pero estábamos muy atosigados porque fueron días muy complejos por la implementación del nuevo Código del Proceso Penal que comenzará a funcionar dentro de 12 horas.

En el día de hoy lo único que quiero manifestar es el deseo general de la asociación de que las normas que regulan temas que vinculan a los magistrados fiscales no se incluyan en este proyecto de ley. Creemos que se debe regular la actuación de los fiscales a través de la modificación de su estatuto y no por la vía indirecta de una norma que refiere a los funcionarios administrativos, lo que generaría confusión.

Realizada esta manifestación general, le cedo el uso de la palabra al doctor Iglesias que es quien ha tenido más contacto con los compañeros, porque en estos últimos días no he podido hacer un estudio específico de cada uno de los puntos.

SEÑOR IGLESIAS.- Soy el secretario de la Asociación de Fiscales y, antes que nada, quiero agradecer que nos hayan invitado para escuchar nuestra opinión.

En primer lugar, nos preocupa el artículo 2º, referido al ámbito de aplicación. Al ser una aplicación supletoria para los fiscales entendemos que esa no es la vía correcta

–como ya manifestó el doctor Zubía– porque, de esta forma, eventualmente podría ocurrir algún perjuicio a los fiscales y esto nunca jamás podría ser así. Sí entendemos que la aplicación supletoria podría servir para algunos derechos que en nuestro estatuto no están específicamente regulados. Nosotros solicitamos oportunamente que en nuestro estatuto se previera un capítulo de derechos, pero nunca se hizo. No obstante, no nos olvidamos de eso y lo vamos a seguir planteando. Creemos que tiene que haber un capítulo de derechos, como hay aquí, pero en nuestro estatuto no existe. Por lo tanto, si se regulan algunos aspectos en este sentido, lo vemos bien, pero insistimos en que esa aplicación nunca jamás podría ser perjudicial para los fiscales.

Por otra parte, nos sorprende que la fiscalía haya vulnerado, de alguna manera, la comisión bipartita en la que estábamos trabajando. En varios de estos temas –por ejemplo el de licencias–, se estaba trabajando al amparo de la ley de negociación colectiva; pero la fiscalía en forma inconsulta mandó un estatuto de funcionarios no fiscales, y en el artículo 2º hay cosas que nos influyen, que nos impactan. Nos preguntamos por qué deja ese ámbito de negociación y hace las cosas como le parece sin consultarnos a nosotros, lo que de ninguna manera nos parece correcto. En tal sentido, vamos a evaluar si continuamos en la comisión bipartita, o si iremos al Ministerio de Trabajo, a una tripartita, algo a lo que tenemos derecho como trabajadores que somos. Eso también nos llamó la atención.

Con relación al artículo 6, referido a la jornada ordinaria de trabajo, como ya salió en prensa, hay un grupo de 77 fiscales –si mal no recuerdo– que nos opusimos al régimen que pretende imponer la fiscalía de doce horas de trabajo –de 8:00 a 20:00–; oportunamente opusimos los recursos y lo fundamentaremos cuando corresponda.

Los artículos 29 y 30, son muy extensos y, seguramente, nos van a implicar más deberes y obligaciones, más prohibiciones e incompatibilidades con relación a las que ya tenemos, lo que nos parece completamente excesivo. El artículo 29 enumera los deberes y obligaciones, y el 30 las prohibiciones e incompatibilidades; el primero de ellos tiene doce numerales y el segundo nueve. Hay artículos de nuestro estatuto que, seguramente, se repitan, pero alguna otra prohibición e incompatibilidad, algún otro deber y obligación nos van a poner. Probablemente van a ser más de los que ya nos están poniendo por instrucciones generales, que ya son bastantes.

El artículo 65, que trata del régimen de responsabilidad disciplinaria, también nos preocupa porque queremos que a los funcionarios fiscales, que actualmente están sometidos a una investigación o a un sumario, se les respete, como corresponde, el principio de legalidad y el debido proceso. En este período es en el que más funcionarios fiscales fueron sometidos a sumario en toda la historia del Ministerio Público, que tiene ciento diez años.

A su vez, el artículo 94 trata de la reglamentación y dice exactamente: «Las disposiciones del presente Estatuto serán reglamentadas por el Director General de la Fiscalía General de la Nación». Nos gustaría que se agregara «con la participación de los funcionarios involucrados», porque sería lo razonable. Es lo que marcarían todos los estatutos a nivel internacional al respecto.

Por último, el artículo 95, referido a las desaplicaciones, dice: «A partir de la vigencia de la presente ley no serán de aplicación […]».

SEÑORA PRESIDENTA.- Una consulta, doctor: en el artículo 94 se propone que se agregue «con la participación de los funcionarios involucrados».

SEÑOR IGLESIAS.- Exactamente.

SEÑORA PRESIDENTA.- Y ahora pasamos al artículo 95, desaplicaciones.

SEÑOR IGLESIAS.- Como dijo el doctor Zubía, nos preocupa que en el artículo 95, por esta vía oblicua, se regulen aspectos de nuestro estatuto. Si eso es lo que se pretende, ¿por qué no se hace una nueva consulta y se modifica nuestro estatuto y no el de los no fiscales en forma supletoria? ¿Acaso no se quiere dar esa discusión de vuelta? Tal vez es ese el problema.

Muchas gracias.

SEÑORA PAYSSÉ.- Quisiera que se me explicitara un poco más lo relativo al artículo 65 y siguientes. Se hizo una apreciación general, pero me gustaría profundizar un poco para entender lo que trasunta su inquietud.

SEÑORA AYALA.- También deseo hacer una pregunta.

¿Si nosotros decidiéramos eliminar la parte del artículo 2.º a la que se hace referencia, desaparecen también todas las referencias a las que aludió?

SEÑOR CAMY.- En la misma dirección de lo que señalaba la senadora Ayala, quería consultar si la eliminación de lo que se proyecta en el artículo 2.º contempla las demás inquietudes que planteó el doctor Iglesias. Me gustaría tener la certeza de que coinciden en esa visión de que esa eliminación implica dar solución a las otras inquietudes que se han planteado, porque si la comisión está de acuerdo podemos proceder de esa manera. Nosotros, particularmente, somos partícipes de eliminar lo que sugiere el doctor Zubía en el artículo 2.º.

SEÑOR BORDABERRY.- Se mencionó que se están dando instrucciones generales y creo recordar que eran con participación de diversas instituciones, incluyendo un representante de los fiscales. Entonces, me gustaría saber si están participando y cómo está funcionando eso, porque es un tema que nos preocupa bastante.

SEÑOR IGLESIAS.- Con respecto a los artículos 65 y siguientes, lo que nos preocupa es que aquí se regulan con mayor especificidad ciertos aspectos de la responsabilidad disciplinaria que pueden impactar en la nuestra, que ya la tenemos específicamente regulada.

Por otra parte, es un hecho objetivo que en esta última etapa, en estos últimos cinco años, ha habido más sumarios e investigaciones sobre fiscales, pues son varios los compañeros que se han visto sometidos a estos procesos que no eran habituales en el ministerio público. No quiere decir que esté mal eso; simplemente pedimos que esos procesos se cumplan con todas las garantías que tiene cualquier administrado. Por ejemplo, algo que nosotros vemos con preocupación es que como primera medida se separa del cargo a la persona y se le retiene medio sueldo. Eso se hace como norma, cuando esa debería ser la excepción. Va por ese lado nuestra preocupación.

SEÑOR ZUBÍA.- Quisiera responder a la pregunta del senador Bordaberry.

Si mal no recuerdo, en este momento estamos en la sexta instrucción general aprobada por el consejo consultivo. La Asociación de Fiscales tiene un representante y, a los efectos ilustrativos, puedo decir que, en las oposiciones que ha hecho a las instrucciones generales siempre ha contado únicamente con su propio voto. En varias instrucciones en las que la asociación estimó que no era oportuno aprobar algunos de sus artículos, nunca se aceptó su posición. Es decir que hasta el momento ha tenido la negativa unánime del resto de los participantes del consejo consultivo. Aclaro que digo esto a título anecdótico. Es más, de ello también infiero una posición que hemos sostenido desde el momento mismo de la creación del consejo consultivo, que es que los otros partícipes de ese consejo consultivo, excepto el que concurría por la Facultad de Derecho –que ahora cambió–, no estaban en función de abogados. Si bien este es un tema viejo, que hemos venido planteando, la carencia de una experticia en materia penal ha llevado a que cuando hemos manejado posiciones antagónicas a la de los proyectos manejados por el señor fiscal de corte, no han sido compartidas. En el momento actual así es como está funcionando el consejo consultivo. Sin perjuicio de ello, la Asociación de Fiscales del Uruguay estimó oportuno que fuera el estatuto el que fijara su composición porque entendía que era peor que la conformación de ese consejo consultivo hubiera emanado estrictamente de lo que el señor fiscal de corte hubiera entendido. Reitero que así es como está funcionando en el momento actual, lo cual no implica que las discusiones que se realizan sean intensas. En general, el señor fiscal de corte nos hace llegar con una semana de anticipación los proyectos para que los discutamos, pero se ve que en los planteos que hemos efectuado no hemos sido lo suficientemente convincentes porque no han llegado nunca a destino.

SEÑORA PAYSSÉ.- Mi pregunta aclaratoria sobre el artículo 65 y siguientes apunta a que si nosotros atendiéramos el planteo sobre el artículo 2.º, se solucionaría lo previsto en esas disposiciones. De ahí, pues, mi pregunta. El tema del artículo 2.º lo estamos analizando y si, de alguna forma, concluimos que algunas de las sugerencias que se están haciendo sobre el mismo son llevadas adelante, me parecía bueno hacer la pregunta sobre el artículo 65 y siguientes para afirmar que, a mi entender, con ello se estaría subsanando el planteo o la inquietud que nuestros visitantes han manifestado.

SEÑORA AYALA.- Me gustaría que quedara constancia en la versión taquigráfica de la respuesta a la pregunta que formulamos sobre el artículo 2.º.

SEÑOR IGLESIAS.- El cambio que estamos proponiendo para el artículo 2.º consiste en que este estatuto no sea de aplicación supletoria a los fiscales. Con ello se solucionarían todos los demás problemas que emanan de esta norma, que es el ámbito de aplicación.

Quiero agregar a lo expuesto por el doctor Zubía que es una reivindicación de la Asociación de Fiscales del Uruguay –que seguiremos sosteniendo– que ese consejo consultivo de instrucciones generales esté integrado solo y exclusivamente por fiscales. Tal como lo hemos manifestado en varias oportunidades, esto no es por corporativismo ni porque creemos que somos mejores que otras personas, sino porque en otros estatutos e, incluso, en la ley argentina, se procede de esta forma: lo integran quienes luego trabajan en el tema, más allá de que se cuente con el asesoramiento de las ONG y demás instituciones que tengan una cuestión particular sobre determinadas instrucciones. En definitiva, el consejo está integrado por fiscales que son los que luego trabajan sobre el tema.

SEÑOR ZUBÍA.- Muchas gracias por la atención y quedamos a las órdenes de la comisión.

SEÑORA PRESIDENTA.- Muchas gracias por la presencia en este ámbito y por la precisión en los conceptos.

(Se retira de sala la Asociación de Fiscales del Uruguay).

–Hay un planteo superclaro sobre la mesa con relación al principal nudo del estatuto de los funcionarios no fiscales, pero como varios senadores se deben retirar ahora sugiero que comencemos con este tema en la próxima sesión. Me refiero concretamente a la definición del artículo 2.º.

SEÑOR MICHELINI.- ¿Se ha dejado una redacción al respecto?

SEÑORA PRESIDENTA.- En realidad no, señor senador, pero el concepto es suficientemente claro como para que nosotros consignemos una redacción que supere esta amplitud del ámbito de aplicación.

(Se suspende momentáneamente la toma de la versión taquigráfica).

–En definitiva, a partir del comparativo que fue repartido por secretaría, con las modificaciones presentadas por el fiscal, a lo que agregamos las modificaciones puntuales –pero importantes– que hizo la Asociación de Magistrados Fiscales del Uruguay, estaremos en condiciones de empezar la votación del texto en la sesión del próximo martes, sobre todo si nos ponemos de acuerdo con el texto del artículo 2.º, porque las otras modificaciones, a mi entender, son menores.

Dicho esto y como sé que hay gente que debe retirarse, se levanta la sesión.

(Son las 15:07).